

諮問番号：令和7年度 諮問第15号

答申番号：令和8年度 答申第5号

答 申 書

第1 本審査会の結論

裁決についての「本件請求を棄却する」との審査庁の判断は、妥当である。

第2 主張の要旨

1 審査請求人（以下「請求人」という。）の主張の要旨

請求人は、次の(1)から(3)までの理由から、札幌市長（以下「処分庁」という。）が請求人に対して令和6年8月26日付けで行った認可外保育施設（児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）第6条の3第12項に規定する事業所内保育事業を行うことを目的とする施設であって、法第34条の15第2項の認可を受けていないものをいう。以下同じ。）である「〇保育園」（以下「本件施設」という。）の施設閉鎖命令（以下「本件処分」という。）について、処分の取消しを求めている。

(1) 一部従業員らによる会社内での不正行為、会社乗っ取りの行為や違反行為により、会社業務、組織体制及び財務が崩壊し、健全な保育体制等の維持を困難にした。

(2) 前記(1)の崩壊等は、処分庁が従業員らの不正行為等を認識していたにもかかわらず、明らかな不作為があったために起きたものであり、また、情報を公開しない行為は請求人への意図的な不利益行為であることから、処分庁は公平性・公正性を逸脱し、信頼性を失っている。

(3) 本件の事実確認や詳細調査、本件処分の妥当性を改めて検討すべきである。

2 処分庁の主張の要旨

本件処分は、法令等に基づき適正に行われたものであり、違法又は不当な点はない。

第3 事案の概要

- 1 令和6年3月15日、処分庁は、本件施設に対し、立入調査（法第59条第1項に規定する立入調査をいう。以下同じ。）を実施した。調査の結果、保育従事者が複数配置されておらず、所定の配置基準に適合していないことを確認した。

なお、当該基準は、「認可外保育施設指導監督の指針」（平成13年3月29日付け雇児発第177号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知（以下「平成13年国通知」という。）の別紙。以下「平成13年指導監督指針」という。）別添の認可外保育施設指導監督基準（以下「平成13年指導監督基準」という。）第1の1(1)に定めるものであり、以下「平成13年従事者配置基準」という。

- 2 令和6年3月27日、処分庁は、本件施設に対し、特別立入調査（平成13年指導監督指針第2の3(1)②の特別立入調査をいう。以下同じ。）を実施した（特別立入調査1）。調査の結果、複数の園児を保育士1名で保育しており、本件施設が平成13年従事者配置基準に適合していないことを確認した。
- 3 令和6年3月28日、処分庁は、本件施設に対し、特別立入調査を実施した（特別立入調査2）。調査の結果、本件施設は、平成13年従事者配置基準に適合していることを確認した。
- 4 令和6年4月9日、処分庁は、前記1の立入調査の結果を踏まえ、請求人に対し、文書による改善指導を行い、同年5月10日を期限として報告を求めた。
- 5 令和6年4月16日、処分庁は、本件施設に対し特別立入調査を実施した（特別立入調査3）。調査の結果、本件施設が、保育従事者の配置に係る基準に適合していることを確認した。

なお、当該基準は、「認可外保育施設指導監督の指針」（令和6年3月29日付けこ成保第206号こども家庭庁成育局長通知（以下「令和6年国通知」という。）の別紙。以下「令和6年指導監督指針」という。）別添の認可外保育施設指導監督基準（以下「令和6年指導監督基準」という。）第1の1(1)に定めるものであり、以下「令和6年従事者配置基準」という。また、これらを平成13年分と総称するときは、それぞれ「国通知」、「指導監督指針」、「指導監督基準」、「従事者配置基準」という。

- 6 令和6年4月17日及び同月24日、処分庁は、本件施設に対し、特別立入調査を実施した（特別立入調査4及び5）。調査の結果、複数の園児を保育士1名で保育しており、本件施設が令和6年従事者配置基準に適合していないことを確認した。

- 7 令和6年4月25日、処分庁は、本件施設に対し、特別立入調査を実施した（特別立入調査6）。調査の結果、園児の登園前であり、保育従事者の配置状況は確認できなかった。
- 8 令和6年5月10日、請求人は、処分庁に対し、前記4の改善指導に対する改善報告書を提出したが、必要な書類が添付されていなかった。
- 9 令和6年5月23日、処分庁は、請求人に対し、改善勧告（法第59条第3項に規定する改善勧告をいう。以下同じ。）を行い、改善に係る事項について同年6月28日（毎月の報告が必要なものは翌月10日）を期限として報告を求めた。
- 10 令和6年5月30日、処分庁は、本件施設の立入調査を実施した。調査の際に、本件施設の職員から、給与未払による職員の一斉退職により、同月31日から本件施設を休止する予定であることを聴取した。
- 11 令和6年5月31日、請求人は、本件施設の事業を休止した。その際、本件施設の利用者に対して事前に休止に関する説明や転園調整は行われず、1か月以内に処分庁に対する事業休止に係る届出（法第59条の2第2項に規定する届出をいう。）は提出されなかった。
- 12 令和6年7月11日、処分庁は、請求人から前記9の改善勧告の期限までに改善に係る報告がないことから、事前に通告の上、本件施設に対し、特別立入調査を実施した（特別立入調査7）。しかし、本件施設の応答がないため施設内に立ち入ることはできず、また、処分庁の職員が請求人に対し、電話等により複数回連絡を行ったが、全て不通であった。
- 13 令和6年7月19日、処分庁は、請求人に対し、行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）第13条第1項第2号の規定により本件施設に対する施設閉鎖命令（法第59条第5項に規定する施設の閉鎖命令をいう。以下同じ。）に係る弁明の機会を付与する旨を通知した。
- 14 令和6年8月7日、請求人は、処分庁に対し、「○保育園の閉鎖命令に対する抗弁書」と題する弁明書を提出した。
- 15 令和6年8月19日及び同月20日、処分庁は、施設閉鎖命令に関し、札幌市子ども・子育て会議認可・確認部会（法第59条第5項に規定する都道府県児童福祉審議会として位置付けられるもの。以下同じ。）から意見を聴取し、施設閉鎖命令を行うことが相当である旨の意見を得た。
- 16 令和6年8月26日、処分庁は、本件処分を行った。

17 令和6年10月10日、請求人は、審査庁（札幌市長）に対し、本件請求を行った。

第4 審理員意見書の要旨及び審理員審理の経過

1 審理員意見書の要旨

(1) 要件該当性

処分庁は、認可外保育施設に対して指導監督権限を行使することとなり、処分庁が法及び国通知にのっとりた事務処理を行っていない場合に、当該事務処理は、違法又は不当と評価され得る。

ア 立入調査

処分庁は、本件施設に対して立入調査を行ったところ、本件施設が従事者配置基準に適合していないことが認められた（前記第3の1）。

また、従事者配置基準に適合していない場合、児童の生命・心身・財産に重大な被害が生じるおそれがあり、児童の処遇上の観点から施設に問題があると認められるため、本件施設に対して複数回、特別立入調査を行っている（前記第3の2、3、5、6、7及び12）。

以上のことから、処分庁は、立入調査について、法及び国通知にのっとりた事務処理を行っていることが認められる。

イ 改善指導及び改善勧告

処分庁は、本件施設が従事者配置基準に適合していないため、改善指導を行ったものの（前記第3の4）、本件においては、改善報告書に必要な書類が添付されておらず内容が不十分であり、改善がされていなかったことが認められる（前記第3の8）。

また、処分庁が行った計6回にわたる特別立入調査（特別立入調査1から6まで）の結果、その半数にあたる3回（特別立入調査1、4及び5）の時間帯において、本件施設では複数の園児を保育士1名で保育しており、従事者配置基準に適合していなかった。

改善指導においても改善されず、従事者配置基準を満たしていないことは、著しく不適正な保育内容や保育環境である場合といえるため、本件は、改善勧告の対象となる。

以上のことから、処分庁は、改善指導及び改善勧告について、法及び国通知

にのつとった事務処理を行っていることが認められる。

ウ 施設閉鎖命令

前記イのとおり、処分庁は、本件施設において従事者配置基準を満たした保育運営がなされるよう、雇用を含めた職員体制を整備するとともに、職員の雇用条件等が確認できる書類を適正に備え、保育体制の安定を図るよう改善勧告を行っているものの、これに対する請求人からの報告はなく、改善がみられなかった。

さらに、本件施設は、改善勧告後に事業を休止したこと（前記第3の11）、本件施設において、改善が期待できなかったことは明らかである。

また、本件は、改善勧告に対し報告がないことから、処分庁が事前に通告の上、本件施設への特別立入調査を実施したものの、応答がなく、調査を拒否したものと認められること（前記第3の12）、本件施設の事業を休止したにもかかわらず、1か月以内に法に定める処分庁への届出を行わなかったこと（前記第3の11）、本件施設の利用者がいるにもかかわらず、休止に関する説明や事前の転園調整を行っていないこと（前記第3の11）等を考慮すると、本件は重大かつ悪質な事案といわざるを得ない。

これらの事実から、本件は、改善が期待されず児童福祉に著しく有害であると認められる場合に該当し、施設閉鎖命令の対象となり得る。

以上のことから、処分庁は、施設閉鎖命令について、法及び国通知にのつとった事務処理を行っていることが認められる。

エ 小括

以上のとおり、処分庁は、法及び国通知に基づいて指導監督権限を行使したものであり、本件施設を施設閉鎖命令の対象とした処分庁の判断に、違法又は不当な点はない。

(2) 本件処分に係る手続

本件処分は不利益処分であるから、処分庁は、行手法第13条第1項第2号の規定により請求人に対し弁明の機会を付与しなければならない。

本件処分を行うに当たっては、請求人から弁明書が提出されるとともに（行手法第29条関係。前記第3の14）、処分庁から弁明の機会の付与の通知がなされており（行手法第30条関係。前記第3の13）、行手法の規定に基づく弁明の機会の付与の手続が取られている。また、札幌市子ども・子育て会議認可・確

認部会からも、本件施設の閉鎖命令を承認する旨の意見を聴取している（前記第3の15）。

以上のことから、本件処分は、関係法令等の規定に従って適正に行われたものである。

(3) 結論

前記(1)及び(2)のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

2 審理員審理の経過

令和7年1月17日	審査庁が、請求人が行った審査請求に係る審理員2名を指名し、その旨を審理関係人に通知
令和7年1月31日	処分庁が、審理員宛てに弁明書を提出
令和7年6月9日	請求人が、審理員宛てに反論書を提出
令和7年7月16日	請求人の申立てにより、口頭意見陳述（1回目）を実施
令和7年11月12日	請求人の申立てにより、口頭意見陳述（2回目）を実施
令和8年1月16日	審理手続の終結（審理関係人に対し、審理手続を終結した旨及び審理員意見書等を審査庁に提出する予定時期を通知）
令和8年1月23日	審理員意見書を事件記録等と共に審査庁に提出

第5 諮問説明書の要旨

1 裁決についての審査庁の考え

本件請求を棄却する。

2 争点及びこれについての審査庁の考え

(1) 争点

ア 施設閉鎖命令に係る要件該当性

イ 不利益処分をしようとする場合の手続の適法性

(2) 争点についての審査庁の考え

前記第4の1と同旨である。

第6 本審査会調査審議の経過（日付は、令和8年）

3月31日	審査庁が、本審査会に諮問
7月1日	第1回調査審議の実施（令和8年度第2回札幌市行政不服審査会）

第7 本審査会の判断の理由

1 本件処分に関係する法令等の規定について

(1) 児童の権利

全ての児童は、適切な養育等の福祉を等しく保障される権利を有することとされている（法第1条）。

(2) 認可外保育施設の運営基準

指導監督指針及び指導監督基準に基づき、都道府県知事は、認可外保育施設において、適正な保育内容及び保育環境が確保されているかを確認し、指導監督を行うこととされている。

指導監督は、児童の処遇等の保育内容、保育従事者数、施設設備等の事項について行うものであるところ、このうち、保育に従事する者の数に関する基準としては、現に保育されている児童が1人である場合を除き、常時2人以上の保育従事者を配置しなければならないとされている（指導監督基準第1の1(1)）。

また、児童の安全確保を図るため、当該認可外保育施設の設備並びに保育の提供における安全確保に関する計画を策定しなければならないとされている（指導監督基準第7(8)）。

(3) 認可外保育施設を行う者に対する指導等

ア 立入調査

都道府県知事は、児童の福祉のために必要があると認めるときは、認可外保育施設の設置者等に対して報告を求め、また、職員に命じて施設への立入調査や質問を行わせることができるとされている（法第59条第1項）。

立入調査は、通常の立入調査のほか、児童の生命・心身・財産に重大な被害が生じるおそれが認められる場合等であって、児童の処遇上の観点から施設に問題があると認められるときに実施する特別立入調査がある（指導監督指針第2の3(1)）。

イ 改善勧告

立入調査の結果、指導監督基準に照らして、改善を求める必要があると認め

られる認可外保育施設については、文書により改善指導を行い、期限を付して報告を求めることとされている（指導監督指針第3の2）。

そして、都道府県知事は、児童の福祉のため必要があると認めるときは、認可外保育施設の設置者に対し、その施設の設備又は運営の改善その他の勧告をすることができることとされている（法第59条第3項）。

また、改善指導及び改善勧告を受けた設置者又は管理者から、これらに対する報告があった場合は、その改善状況等を確認するため、改善指導にあっては必要に応じて、改善勧告にあっては速やかに特別立入調査を行うこととされている。なお、回答期限を経過しても報告がない場合についても、同様である（指導監督指針第3の2(2)②及び3(2)③）。

ウ 施設閉鎖命令

都道府県知事は、認可外保育施設について、児童の福祉のため必要があると認めるときは、法第8条第1項に規定する児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関の意見を聴き、その事業の停止又は施設の閉鎖を命じることができる（法第59条第5項）。

事業停止命令及び施設閉鎖命令の対象は、改善勧告にもかかわらず改善が行われていない場合であって、かつ、改善の見通しがなく児童福祉に著しく有害であると認められるとき等とされており、特に、施設の状況の改善が期待されず、当該施設の運営の継続が児童の福祉を著しく害する蓋然性がある場合は、施設閉鎖命令を発することとされている（指導監督指針第4(1)①及び同(2)④）。

また、指定都市は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第174条の26第5項の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するため、児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関を置くものとされている（法第8条第3項及び地方自治法施行令第174条の26第3項）。

これを受け、札幌市では、札幌市子ども・子育て会議を設置しており、同会議は、児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関として、法第59条第5項に規定する施設閉鎖命令等に関する事項について意見を述べることとされている（札幌市子ども・子育て会議条例（平成25年条例第21号）第1条第2項及び第2条第3号）。

なお、札幌市では、認可・確認部会を設置しており、同部会の決議が、札幌

市子ども・子育て会議の決議としている（同条例第9条第6項）。

(4) 認可外保育施設の休止等

認可外保育施設の設置者は、その事業の開始日から1か月以内に、法に定められた事項を都道府県知事に届け出なければならない（法第59条の2第1項）。

また、その事業を廃止し、又は休止したときは、その日から1か月以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならないとされている（同条第2項）。

(5) 指定都市における事務

前記(3)の立入調査、改善勧告及び施設閉鎖命令は札幌市が処理することとなり、前記(4)の事業の休止の届出は、処分庁に提出することとなる（法第59条の4第1項、児童福祉法施行令（昭和23年政令第74号）第45条第1項及び地方自治法施行令第174条の26第1項）。

(6) 不利益処分をしようとする場合の手続

行政庁が不利益処分をしようとするときは、当該不利益処分の名宛人となるべき者について、聴聞又は弁明の機会の付与のいずれかの意見陳述手続を執らなければならないとされている（行手法第13条第1項）。

不利益処分のうち、施設閉鎖命令を行う場合においては、弁明の機会を付与する必要がある（同項第2号）。

2 本件処分について

本件請求においては、施設閉鎖命令の要件該当性及び手続の適法性が争点と認められることから、前記1の法令等の記載に基づき、本件処分の違法性又は不当性について判断を行った上で、請求人の主張に係る理由の有無について述べる。

(1) 争点ア（施設閉鎖命令の要件該当性）について

前記1(3)ウのとおり、指導監督指針によれば、施設閉鎖命令の対象は「改善勧告にもかかわらず改善が行われていない場合であって、かつ、改善の見通しがなく児童福祉に著しく有害であると認められるとき」等とされており、特に、施設の状況の改善が期待されず、当該施設の運営の継続が児童の福祉を著しく害する蓋然性がある場合は、施設閉鎖命令を発することとされている。

本件についてみると、処分庁が令和6年3月15日に行った立入調査において、本件施設にて複数の園児を保育士1名で保育しており、従事者配置基準に適合していないことが確認された（前記第3の1）後、処分庁が実施した計6回にわたる特別立入調査（特別立入調査1から6まで）のうち、3回（特別立入調査

1、4及び5）において、従事者配置基準への不適合が重ねて確認されていた（前記第3の2及び6）。

この点、第1回調査審議における審査庁の説明によれば、処分庁による一連の特別立入調査は、本件施設において恒常的かつ継続的に基準を満たす職員配置が行われているかという観点から確認を行うため、事前連絡なしに複数回実施されたものであるとのことであった。これについて、従事者配置基準は利用児童の生命及び身体の安全を確保するため、常時満たされるべき性質のものであり、一時的に基準に適合していたことをもって、職員配置体制が恒常的に改善されたと認めることはできないと解されるため、処分庁の判断に不合理な点は認められない。

そして、処分庁は請求人に対し、令和6年4月9日付けで文書による改善指導を行い、同年5月10日を期限として報告を求めたが、請求人から提出された改善報告書は、必要な書類が添付されておらず不十分なものであった（前記第3の4及び8）。そのため、処分庁は請求人に対し、同年5月23日付けで改善勧告を行い、同年6月28日を期限として職員体制の整備等に係る報告を求めたが、当該期限までに請求人からの報告はなされなかった（前記第3の9及び12）。

さらに、請求人は同年5月31日、本件施設の利用者に対する事前の説明や転園調整を行うことなく事業を休止した上、処分庁への事業休止に係る届出は行わなかった（前記第3の11）。また、改善勧告後の現状確認等のため、処分庁が事前に通告した上で同年7月11日に実施した特別立入調査7においては、請求人は施設訪問時や複数回にわたる電話等の連絡にいずれも応答しなかった（前記第3の12）。

以上のとおり、請求人は、処分庁による度重なる指導や改善勧告にもかかわらず本件施設に適切な職員体制を整備せず、何らの届出や利用者への説明もないまま休止に至っており、処分庁による更なる調査にも応答しなかったことから、本件処分は、施設閉鎖命令の要件である「改善勧告にもかかわらず改善が行われていない場合であって、かつ、改善の見通しがなく児童福祉に著しく有害であると認められるとき」に該当し、さらに、施設の状況の改善が期待されず、当該施設の運営の継続が児童の福祉を著しく害する蓋然性がある場合であると認められる。また、これについて、処分庁に裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

(2) 争点イ（手続の適法性）について

施設閉鎖命令を行う場合においては、弁明の機会を付与した上で（前記1(6)）、法第8条第1項に規定する児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関の意見を聴く必要がある（前記1(3)ウ）。

本件においては、処分庁から請求人に対し弁明の機会の付与がなされるとともに（前記第3の13）、札幌市子ども・子育て会議認可・確認部会からも、本件施設の閉鎖命令を行うことが相当である旨の意見を聴取している（前記第3の15）ことから、本件処分は前記1(6)及び(3)ウの規定に基づいて手続を行っていることが認められる。

(3) 小括

前記(1)及び(2)のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

(4) 請求人の主張について

ア 請求人の前記第2の1(1)の主張について

前記1(2)のとおり、認可外保育施設に対しては、利用児童の安全を確保するため、従事者配置基準の遵守や安全確保に関する計画の策定等、施設として満たすべき客観的な運営基準が求められている。

この点、認可外保育施設は、設置者が自らの責任において設置及び運営を行い、その事業の休止又は廃止に係る届出の義務も設置者に課されていること（前記1(4)）に照らせば、本件施設の職員を適切に指揮監督し、当該運営基準に適合した保育体制を維持することは、設置者である請求人自身の責務と解される。

したがって、請求人のいう従業員による不正行為等が発生した事態は、請求人が自らの責任において行うべき人員確保や管理統制を果たせなかったことに起因すると考えられ、これにより児童や保護者に対する責任や、処分庁への休止の届出等を免れることはできないことから、請求人の主張には理由がない。

イ 請求人の前記第2の1(2)の主張について

前記アのとおり、従業員による不正行為等への対応は請求人が自らの責任において行うべきものであり、また、前記(1)から(3)までのとおり、本件各処分に違法又は不当な点は認められない。

また、請求人が、処分庁は情報を公開していないと主張する点について、第1回調査審議における審査庁の説明によれば、請求人は令和6年8月に、処分

庁と請求人の会社の社員との間で交わされたメールや文書について、処分庁に対し公文書公開請求（札幌市情報公開条例（平成11年条例第41号）第5条の規定に基づく請求をいう。）を行っているところ、これに対し処分庁は一部を非公開の上で公開決定しており、請求人は当該決定に対して審査請求を行っていないとのことである。この点、仮に請求人が当該決定の内容に不服があったとしても、その適否については、札幌市情報公開条例に基づく審査請求の手続において判断されるべき事項であり、本件処分の適法性又は妥当性の判断を左右するものではない。

以上から、処分庁が公平性・公正性を逸脱した事実は認められないため、請求人の主張には理由がない。

ウ 請求人の前記第2の1(3)の主張について

前記(1)から(3)までのとおり、本件処分は関係法令等に基づき適正に行われたものであり、違法又は不当な点は認められないことから、請求人の主張には理由がない。

3 結論

以上のとおり、本件処分は法令に基づき適正に行われたものであり、請求人の主張はいずれも理由がない。その他、本件処分にこれを取り消すべき違法又は不当な点は認められない。また、審理員の審理手続についても、適正なものと認められる。

よって、本審査会としては、前記第1のとおりに結論付ける。

令和8年（2026年）7月10日

札幌市行政不服審査会

委員（会長職務代理者）	館 田 晶 子
委員	津 田 智 成
委員（臨時）	林 賢 一